

# Gobernanza, transparencia y rendición de cuentas: un análisis de programas

Paulina Pereda♦

Esta obra, galardonada en el XLIII Premio del Instituto Nacional de Administración Pública 2019, sin duda, suma conocimiento de gran valor al campo de estudio de la gobernanza y de la participación ciudadana, pero también abona al campo de la democracia, pues su lectura conduce a pensar en un ciudadano activo que ejerce sus derechos no solamente a través del voto, sino también a lo largo de los procesos de las políticas públicas implementadas en su localidad, derecho que, se expone en la obra reseñada, debe ser ejercido de forma responsable, activa, informada, vinculante y constante. Este tipo de argumentos que se plantean a lo largo del texto invita a quien lee a reflexionar acerca de la posibilidad de transitar de una democracia representativa, donde se delega el poder de la ciudadanía a través del voto, hacia un modelo de democracia directa, como tipo ideal.

A lo largo del libro, Valencia Domínguez estudia la posibilidad de generar procesos de gobernanza en los gobiernos locales a través de una participación ciudadana enmarcada en un gobierno abierto, trans-

♦Doctorante en Ciencias Sociales por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Autónoma de Querétaro (UAQ), México. ORCID: 0000-0003-1182-5238. Dirección electrónica: paulina.pereda@uaq.mx.

Valencia Domínguez, Omar (2020). *Gobernanza, transparencia y rendición de cuentas: un análisis de programas*. México: Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), 327 pp.

Fecha de recepción: 17 de febrero de 2022.

Fecha de aceptación: 4 de marzo de 2022.



parente y de rendición de cuentas, por medio de sus programas municipales. Hay que señalar que el autor se enfoca en un nivel municipal por dos razones, la primera de ellas es que los estudios que abordan temáticas respecto de la aplicación de políticas públicas suelen limitarse a los planos nacional y subnacional, y dejan los temas locales un tanto rezagados. La segunda razón, expresada por el autor, es la relevancia que adquiere el municipio si se lo piensa como el principal interlocutor de las demandas ciudadanas, ya que ahí es desde donde se ejerce la democracia en lo cotidiano y, por lo tanto, desde ese plano, es posible estudiar de forma microscópica el comportamiento de los actores, durante su búsqueda por acceder a servicios, en espacios como colonias, calles, barrios, asociaciones vecinales y en otros espacios de participación social.

Así, el objetivo principal de la investigación de donde deriva este libro es estudiar si existe la posibilidad de generar procesos de gobernanza en los gobiernos locales a través de la participación ciudadana en programas públicos. Por lo tanto, Valencia Domínguez supone que el diseño de los programas y políticas públicas a escala local puede contener elementos que rigen el actuar gubernamental hacia espacios de participación y deliberación compartida entre gobierno y ciudadanos.

No obstante, el autor asevera que en el trayecto de los programas y políticas públicas locales es frecuente encontrar simulaciones; es decir, formas de actuar montadas en apariencias para la legitimación del ejercicio de gobierno. Ejemplo de ello son las consultas ciudadanas, donde al elector se le solicita que elija entre opciones previamente definidas y no se ofrece el espacio, ni la apertura, para incidir en la toma de decisiones, de cara hacia una construcción conjunta de lo público.

En *Gobernanza, transparencia y rendición de cuentas: un análisis de programas*, el lector puede encontrar una revi-

sión abundante y acertada por parte de su autor, de los usos y definiciones que se han dado al concepto de gobernanza, al tiempo que se realiza una construcción del concepto. Para Valencia Domínguez, la gobernanza se refuerza a través de la participación ciudadana responsable e informada, que se nutre de la transparencia; es decir, de la información que el gobierno pone a la mano del ciudadano, como parte fundamental del acto de rendir cuentas. Sin embargo, el ejercicio no es unilateral. Para el autor, el ejercicio de transparencia y de rendición de cuentas es de ida y vuelta, pues el ciudadano tiene el derecho de acceder a datos e información oficial, pero también tiene la obligación de exigir su acceso.

En este sentido, se hace hincapié en que uno de los elementos principales de la gobernanza es que existan la interacción y la vinculación necesarias entre sociedad y gobierno, para que se dé una fragmentación del poder que lleve a la negociación y al consenso. No obstante, se niega que toda la ciudadanía tenga la capacidad y posibilidad de participar por igual, dado que participar implica costos económicos, en tiempo, en esfuerzo y en preparación. Por lo tanto, a lo largo del proceso que se describe, naturalmente, quedarán excluidos algunos sectores sociales, debido a sus condiciones sociales, culturales y económicas.

A pesar de las dificultades que implica brindar atención a actores y a sectores excluidos, el libro reseñado define la gobernanza como un proceso de cambio desde la descentralización del poder, que da apertura para un actuar más responsable y eficiente por parte de los gobiernos locales. En dicho orden de ideas, la rendición de cuentas es un componente importante de la gobernanza y funciona también como aparato de control del poder público.

Sin embargo, no se niega que la transparencia tenga matices. La transparencia opaca, por ejemplo, es aquella que no refleja el desempeño de la institución, que no justifica sus acciones y que, dada su ambigüedad y su información



poco útil, la ciudadanía tiene poca o nula capacidad para sancionar. En segundo lugar, Valencia Domínguez expone acerca de la transparencia clara, aquella cuya información es confiable, precisa, y que refleja el desempeño institucional; por lo tanto, permite a la ciudadanía tener control y ejercer sanciones sobre sus representantes públicos.

En términos metodológicos, el concepto gobernanza es, para el autor del libro que se presenta, una variable dependiente, pues está en función de otras variables; depende de un cambio en diseño, en comportamiento, en formas de relación y en la apertura de espacios para la participación ciudadana.

Así, pues, una vez que Valencia Domínguez establece en su texto el alcance de sus conceptos, integra un marco metodológico que le sirve para analizar la participación ciudadana en los procesos de transparencia, de rendición de cuentas y de gobernanza, en los municipios de México, a través de sus programas públicos. Tiene como supuesto que el diseño y los ejercicios dentro de los programas que se analizan tienen como propósito generar mecanismos de intercambio y de interacción entre sociedad y gobierno, de manera que las demandas sociales lleguen a resolverse.

Sumado a lo anterior, el autor realiza un estado del arte donde recopila y analiza diversos trabajos en un plano internacional, con la intención de encontrar investigaciones centradas en un nivel local que expresen cuáles son los elementos mínimos con que debe contar una política pública; por ejemplo, igualdad, pluralidad y carácter público. En este espacio, Valencia Domínguez da cuenta de que el contexto es una variable indispensable a tomar en cuenta al hablar de gobernanza en lo local.

En *Gobernanza, transparencia y rendición de cuentas: un análisis de programas* se realiza un trabajo de evaluación cualitativa de programas locales y se analizan tres programas públicos de transparencia y rendición de cuentas basados en la participación. El objetivo del investigador es

observar el alcance de la participación ciudadana; es decir, si se trata de una participación decorativa, como estrategia de legitimación, o si, por el contrario, se trata de una participación fragmentaria, basada en la verdad y en las relaciones ciudadano-Estado.

Para lograr su estudio, Valencia Domínguez diseña una matriz de análisis de los contenidos formales de los programas, para luego contrastarlo con su aplicación; el principal indicador es si estos derivan, o no, en una fragmentación del poder. La intención de generar una tipología de análisis sobre la participación ciudadana es observar si el diseño de los programas determina sus resultados o si, por el contrario, tiene más incidencia el ejercicio de los actores intervinientes en el proceso. De aquí se desprenden tres supuestos.

El primero de ellos es que hay poca o escasa capacidad de fragmentación del poder, poca transparencia y nula rendición de cuentas: una simulación. El segundo supuesto es que hay una capacidad media, y que el poder se encuentra más en las capacidades de los actores que en el diseño y en las bondades del programa público. Finalmente, el tercer supuesto es que se trata de un diseño con gran capacidad de fragmentación, pues presenta altos niveles de transparencia y de rendición de cuentas. En este último caso, existe vinculación real entre ciudadanos y gobierno.

El análisis que en este libro se propone se realiza a través de portales web municipales, para posteriormente seleccionar tres casos para un estudio comparativo: Xalapa, Puebla y Guadalajara, uno por cada uno de los tres supuestos anteriormente explicados (alta fragmentación del poder, media fragmentación del poder y baja fragmentación del poder). La intención del autor es estudiar de forma empírica y a profundidad cada uno de los tres casos y para ello emplea entrevistas con actores clave para el diseño de los programas y una revisión documental. ☺